

“数字检察”视野下行政检察监督探究

孙国庆

新疆大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2023年9月14日; 录用日期: 2023年9月25日; 发布日期: 2023年11月27日

摘要

以“数字检察”推动行政检察现代化发展既是政策导向, 也是必然趋势。在当前数字行政检察监督建设过程中, 仍然存在数字办案思维薄弱、数字技术层次低、数据供给不足等问题。为实现检察工作高质量发展, 实现行政检察现代化, 可以从强化数字思维理念、提升技术水平、打通数据壁垒方面逐步推进, 不断提升行政检察的质量和效能, 进而实现中国式现代化。

关键词

数字检察, 行政检察监督, 数据共享

Investigation of Administrative Procuratorial Supervision from the Perspective of “Digital Procuratorial”

Guoqing Sun

Law School, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Sep. 14th, 2023; accepted: Sep. 25th, 2023; published: Nov. 27th, 2023

Abstract

“Digital procuratorial” to promote the development of administrative procuratorial modernization is not only a policy orientation, but also an inevitable trend. In the current process of the construction of digital administrative procuratorial supervision, there are still problems such as weak thinking in digital case handling, low level of digital technology and insufficient data supply. In order to realize the high-quality development of procuratorial work and realize the modernization of administrative procuratorial work, it can be gradually promoted by strengthening the digital thinking concept, improving the technical level, and breaking through the data barriers, constantly improving the

quality and efficiency of administrative procuratorial work, so as to realize the Chinese-style modernization.

Keywords

Digital Procuratorial, Administrative Procuratorial Supervision, Data Sharing

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告擘画了以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。2023年1月，全国检察长工作会议强调以检察工作现代化服务中国式现代化。在数字化时代背景下，社会环境的深刻变革对法律监督提出更高要求，实现新时代检察工作高质量发展、法律监督工作提质增效，“数字检察”是题中应有之义。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作意见》提出：“提升检察机关的信息化和智能化水平，运用大数据、区块链等先进技术推动不同部门之间的跨部门协同办案”。这些重要战略部署为检察机关出了一份“如何提高法律监督水平”的问卷，“数字检察”正是打开法律监督新天地的“金钥匙”。检察工作经过发展变革，形成了“四大检察”法律监督新格局，行政检察作为其中的一个重要组成部分，以“数字革命”赋能是行政检察监督工作实现现代化发展和提升现代化水平的必然要求。相较于传统行政检察法律监督模式，行政检察以“数字检察”赋能，可以提高监督线索的探测能力，推动法律监督模式实现由被动到主动的变革，推动法律监督高质量、高效能的发展，从而实现国家治理和社会治理的现代化。

2. “数字检察”的内涵

在我国数字化不断发展的进程中，检察机关开始尝试性地将大数据等数字技术引入到实务工作中，对“数字检察”的概念及内涵的讨论也与日俱增。学者高景峰认为：“数字检察”，是指将大数据、人工智能等科技创新成果同法律监督工作紧密结合，建立法律监督数字模型及配套系统，并完善机器学习机制，以识别和解决执法司法权力运行以及社会治理中的深层次问题，以确保法律正确实施[1]。但数字化不仅仅是工具，更是方法和理念，它代表着从技术层面向制度层面的重大转变，从技术理性迈向制度理性的重要进步。贾宇教授指出：我们不能仅仅将“数字检察”视为工具来理解和应用，“数字检察”不仅是推进法律监督提质增效的工具，更是使检察工作从根本上实现高质量发展、迈向现代化的途径。与过去简单的信息化相比，“数字检察”具有根本性的区别[2]。

“数字检察”的特征主要包括以下三点：1) 数据化。数据是数字时代的生产要素，其作为法律监督的对象，本身无法获得独立的价值，不会对实体行为产生影响。“数字检察”并非是对数据的集合展示，其所调整的是实体对象在数字化中的象征体，通过唤醒“沉睡”的数据，揭示背后隐藏的问题。相较于传统被动式的法律监督模式，“数字检察”贯彻“穿透式监督”的理念，强调提高运用大数据的意识和能力，通过数据碰撞发现其中隐藏的案件线索，实现能动检察。2) 模型化。“数字检察”作为现代化社会治理体系中的一部分，贯彻“由案到治”的法律监督理念，不满足于就案办案，运用大数据、人工智能等实现由个案办理到类案办理，发现和总结案件背后的深层次问题，规制类似情况的再发生。3) 整体性。“数字检察”并非是在传统的检察理论的表面裹上“数字化”的外衣，而是需要从整体上对检察理

论进行系统化改造,是通过数字场景对检察监督机制的思维、模式、机制的重塑变革。相较于其他推动现代化社会治理体系转型的力量,“数字检察”是由检察机关发挥主导作用,公安机关、行政机关、法院以及一些社会组织共同参与完成的共治结构。

3. “数字检察”赋能行政检察监督的实践探索

3.1. 拓展监督线索数量

在2022年,全国检察机关共办结了7.3万件民事生效裁判监督案件和1.9万件行政生效裁判监督案件,二者的比值几乎接近四倍之多¹。这进一步突显了行政检察在办案数量上的相对不足。检察机关主要通过强化职权主动监督拓展行政案件来源线索,随着大数据等科技成果与检察工作的深度结合,行政检察监督案源数量成倍增长。自最高检明确提出“数字检察”战略以来,全国检察机关研发并成功应用了3000多个法律监督模型,挖掘出了40多万条线索,并成功监督处理了12.3万件案件[3]。如新疆克拉玛依市人民检察院结合《新疆维吾尔自治区政法机关优化法治化营商环境50条措施》中“建立健全行政机关负责人出庭应诉制度,推动实现行政争议的实质性化解”的要求,先后从裁判文书网获取2020年7月以来克拉玛依市两级法院的行政诉讼裁判文书30份,随后根据案件特点,设置“行政机关负责人”、“正职”、“副职”、“分管”、“开庭审理”、“到庭参加诉讼”等要素规则,通过“数据检索”应用程序筛查出异常案件1件,通过调阅案卷材料发现违法线索2条²。

3.2. 深化监督层次

为积极推进“数字检察”工作,新疆维吾尔自治区人民检察院成立了数字检察工作小组和办公室,并致力于推动各级检察机关加强建模的力度。构建数据模型是从结构上变革“数字检察”办案方式,实现“数字检察”工作的科学、系统发展。如新疆疏附县人民检察院为精准比对、筛查32,499条信息,开发数据监督系统,通过“数据监督”系统中的“市场主体信息查询”模块,以不符合规定的人员担任公司、非公司企业法人的个案信息为基础,以数据逻辑思维的排查方式,快速筛查出了46条不符合市场主体登记信息³。对此,疏附县人民检察院立即协调有关部门,召开听证会,对相关职能部门公开送达检察建议,并敦促整改。

3.3. 开展监督专项活动

传统的行政检察监督活动受机构、人员等条件的限制,在监督案件的数量以及效率上都有明显的弱势。通过“数字革命”的赋能,行政检察机关在开展专项活动的同时可以发现类案的规律特点,使得检察建议更加精准化,更有利于提升治理效能。如新疆喀什市人民检察院在道路交通运输安全和运输执法领域突出问题专项整治中充分发挥检察职能作用,从检察业务应用系统内调取涉嫌危险驾驶罪的1000多名人员名单,通过数据模型和相关行政执法部门数据比对、碰撞、筛选等手段发现38名人员经危险驾驶罪判处有期徒刑后驾驶证依然是正常状态,因此发出类案检察建议,推动完善行政执法与法律监督衔接工作机制,为专项整治工作开展提供保障⁴。

4. “数字检察”赋能行政检察监督中的瓶颈

4.1. 数字办案思维薄弱

思想是行为的先导。“数字检察”在行政检察监督的推进过程中,检察机关工作人员首先要认识“数

¹数据来源于最高检发布的全国检察机关主要办案数据。

²数据来源于新疆维吾尔自治区克拉玛依市人民检察院官网。

³数据来源于新疆维吾尔自治区疏附县人民检察院官网。

⁴数据来源于新疆维吾尔自治区喀什市人民检察院。

字检察”是什么等基本问题。不能片面地将数字检察理解为建平台、建模型，数字法律监督模型就是编软件，做模型就是为了参加竞赛等。“数字检察”最终能否在行政检察监督方面提质增效体现在办案过程中，因此，检察人员的数字办案思维的加强是其中的一个关键环节。检察机关工作人员往往受传统办案理念的惯习所限，仅针对当事人提出申请的事项进行监督审查申请，过于依赖“个案线性思维”[4]。对于涉及普遍性问题的个案反映，他们往往没有给予足够的重视，而是采取过于被动和保守的应对方式，这不利于“数字检察”的推进。

4.2. 数字技术层次低

当前，行政检察起步较晚，监督力量薄弱，检察机关工作人员在办案过程中迫切需要数字技术的支持。数字技术是“数字检察”的核心要素之一，只有合理有效地运用数字技术，才能最大程度地挖掘出大数据中隐藏的监督效能。最高检第七检察厅在2022年发布了大数据赋能行政检察监督典型案例，详细展示了行政检察监督在深化推进“数字检察”战略方面所取得的成就和进展。对7个大数据赋能行政检察监督典型案例进行梳理分析，其用到的数字技术种类较为单一且相对简单，主要集中于数据筛查、数据碰撞两种。

数据筛选，即通过分析个案的行为模式，分析其在数据方面的特征，以利用该特征对数据进行清洗筛查。例如，在某县检察院督促自然资源部门规范土地执法检察监督案中，以关键词“非法占地”在中国裁判文书网搜索辖区涉土地执法领域的裁判和执行文书。数据碰撞，是指运用现代计算机技术，基于聚类算法，从多个目标数据队列中碰撞检索出具有共同特征项或与自定义字段相符数据的方法[5]。例如，在北京市检察院督促社保中心规范催缴程序监督案中，检察院通过筛选出的行政非诉执行裁定书与其他数据要素碰撞，挖掘出68件异常数据案件。以前检察院中的技术人员大多从事的是计算机硬件设备、机房的维护和管理的工作，但在当前信息技术和移动互联网广泛普及的背景下，需要技术人员“走出去”，积极进行数字技术的了解与创新，提升“数字检察”的技术水平。

4.3. 数据供给不足

数据是“数字检察”的基石，获取数据是分析数据的前提。数字检察工作的开展，需要政法数据、政务数据和社会数据的集成，建立数字检察平台[6]。依托大数据开展行政检察监督，所依托相关办案数据越多，数据赋能的成效就越明显。实现数字行政检察监督，不仅要盘活内部数据，更关键的是打通检察机关与法院、行政机关、企事业单位的数据壁垒，形成数据合力。尽管党中央多次强调推进执法司法数据共享，但由于多种因素的限制，检察机关目前在获取执法司法数据方面仍面临一定困难，因此执法司法信息共享尚未得以实现。制约信息共享机制的除了平台、技术等限制，执法司法工作人员片面认识信息共享、责任逃避也是其影响因素。“数字改革”赋能行政检察充分发挥法律监督功能的原因在于数据能清楚还原行政执法和司法行为过程，运用大数据算法可以自动显现被监督机关工作中的失职或违法问题，从而影响了司法执法人员信息共享的积极性[7]。

5. “数字检察”赋能行政检察监督的路径构建

5.1. 强化数字思维理念

人力要素作为“数字检察”的主体要素，在数字行政检察监督进程的推进过程中，必须提升主体的数字思维，树立系统治理、长效治理思维。首先数字检察的系统性、整体性、协同性决定了其应当且必须是“一把手工程”，要坚持“一把手”亲力亲为，既要挂帅也要出征[2]。最高检已设立数字检察工作领导小组和办公室，各省级检察院和有条件的市级院也应成立相应的数字检察工作领导小组和办公室。检察长做组长，发挥“关键少数”作用。其次，具备数字思维的检察官也是必不可少的，要让行政检察

工作人员真正认识“数字检察”就是办案、监督本身，是检察办案方式、监督方式、治理方式的基础性、全局性、根本性变革。要坚持检察官的主体地位，谨防“唯数字论”，防止以“数字判断”替代“检察官判断”，发挥检察官的能动性变被动式监督为主动监督。

5.2. 提升技术水平

新时代数字行政检察监督工作的开展离不开数字技术的支撑。“数字检察”作为新兴事物，相对稳定的行政检察人员缺少大数据处理的相关学科思维，在办案时会选择相对简单的数字技术，这一点在最高检发布的大数据赋能行政检察监督典型案例中得到充分体现，当下技术界已被广泛运用的大数据分析技术如数据挖掘、知识工程、深度学习、可视化等技术均尚未进入到数字检察领域中。随着数字行政检察的深入推进，数字技术的提升首先需要加强培训力度，着力提升行政检察工作人员运用数字技术办案的能力，加强行政检察复合型人才的培养。同时，我们可以通过借助外部智慧和力量，与大数据法学研究者、计算机科学专家以及技术公司展开合作，对数字技术进行创新性研究与发展，提升数字平台建设。此外，我们还可以建立县级法院与其他法院、帮扶法院与薄弱法院之间共建合作机制。行政检察面临的案件基数少、人员力量不足等问题，可以通过构建成熟的模型来加以赋能，进而缓解、乃至解决[8]。因此，要从行政检察的实际需求出发，在技术人才的帮助下，加强数字模型的研发力度，使其更好地服务行政检察工作，在办案过程中将优秀的数字模型不断推广，使其实现一个模型、多域应用的模式。

5.3. 打通数据壁垒

推进数字行政检察工作，最核心的是数据，打破数据壁垒、拓展数据来源是关键。在拓展数据资源方面，可以从“内外”两个方面出发，盘活内部数据，逐步实现与外部数据的信息共享机制。一是要充分利用和充分发挥检察机关内部数据的作用。特别是借助全国检察业务应用系统 2.0、检察案例库、检察文书库、正义智库等平台所汇集的丰富检察数据，畅通内部线索移交渠道，确保这些数据得到充分的活用和应用。二是要拓展外部数据资源，推进行政检察机关与行政机关、司法机关等事业单位的数据共享机制，打破数据壁垒。首先要加强顶层设计，出台相应的法律法规或解释，为外部数据的共享提供相应的法律依据，例如《浙江省政法机关执法司法信息信息共享工作办法》。其次在推进执法司法数据共享的过程中，除了加强顶层设计，还需要积极整合其他部门的数据。针对那些需要多个部门数据支持的数字应用场景，检察机关应主动争取党委政府的支持，建立起党委政府主导、检察机关推动、相关部门积极参与的社会治理格局。在这个格局下，各方将合理融合和共享数据，为检察机关提供支持和配合，并共同构建数据模型，以确保行政检察各项监督工作的同步推进。在社会数据获取方面，检察机关可以与相关行业组织、社会团体、企业等畅通数据获取渠道，可以通过签订点对点的协议，完善信息共享模式。鉴于数据所蕴含的巨大价值，不当利用数据可能带来诸多风险，包括但不限于信息安全问题、数据垄断现象、数字鸿沟扩大以及隐私侵犯等方面的风险。因此，需要配备先进的安全设备和智能安全软件，做到信息使用和管理规范化、科学化，并且加强保密安全管理[9]。

6. 结语

在网络 3.0 时代，“数字”已经成为新型的生产要素和宝贵的资源。随着数字化进程的加速，各行各业都纷纷意识到数字化转型的必要性和重要性。以“数字检察”驱动行政检察监督模式的变革，是检察机关顺应时代发展、提升法律监督质效的重要举措。在推进数字行政检察监督的过程中，可以从“数字检察”的三个要素即人、数据、数字技术方面出发，发挥人的主观能动性、加强数据供给、提升数字技术，科学地推进行政检察监督的发展。

基金项目

本文系 2023 年新疆维吾尔自治区研究生科研创新项目《“数字检察”视域下的新疆行政非诉执行检察监督研究》(项目编号: XJ2023G064)的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 高景峰. 法律监督数字化智能化的改革图景[J]. 中国刑事法杂志, 2022, 5(5): 36-48.
- [2] 贾宇. 论数字检察[J]. 中国法学, 2023(1): 5-24.
- [3] 赵晓明. 让更多“沉睡”的数据成为检察监督所向[N]. 检察日报, 2023-08-23(009).
- [4] 王焰明, 刘东杰. 以数字化转型实现行政检察监督的“精细治理”[J]. 中国检察官, 2022(3): 11-14.
- [5] 蒋泽刚. 数据碰撞在高校学籍管理中的应用探讨[J]. 贵州广播电视大学学报, 2016, 24(2): 13-18.
- [6] 余钊飞. 数字检察的梯次配置及纵深功能[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2023, 41(4): 94-103.
- [7] 练节晔, 刘晨雨, 杨玥. 数字检察之“数字”突围——从“数字”壁垒到“数字”边界[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2023, 36(1): 17-21+26.
- [8] 胡厂, 杜海啸, 朱倩倩, 等. 基层视角下行政检察监督实践研究[J]. 淮南职业技术学院报, 2023, 23(4): 131-133.
- [9] 张建兵, 王筱铮. 加快推进基层数字检察建设[J]. 人民检察, 2023(12): 76.